Office national de l'énergie

Motifs de décision

Pan-Alberta Gas Ltd.

GH-1-88

Juin 1988

Office national de l'énergie

Motifs de décision

relativement à

Pan-Alberta Gas Ltd.

Demande présentée en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'Office national de l'énergie visant à modifier, changer ou varier la licence d'exportation de gaz naturel GL-96

GH-1-88

Juin 1988

© Ministre des Approvisionnements et Services
Canada 1988

N° de cat.NE22-1/1988-4F
ISBN 0-662-94962-5

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles.

Exemplaires disponibles auprès du:
Bureau du soutien de la réglementation
Office national de l'énergie
473, rue Albert
Ottawa (Canada)
K1A 0E5
(613) 998-7204

This report is published separately in both official languages.

Copies are available on request from:
Regulatory Support Office
National Energy Board
473 Albert Street
Ottawa, Canada
K1A 0E5
(613) 998-7204

Imprimé au Canada

Printed in Canada

Table des matières

Exposé et comparutions ..... (ii)

1. La demande 1

2. Motifs de décision 2
2.1 Méthode de calcul axée sur les conditions du marché 2
2.1.1 Méthode d'intervention en fonction des plaintes 2
2.1.2 Évaluation de l'incidence des exportations 3
2.1.3 Établissement de la conformité à l'intérêt public 4
2.1.3.1 Approvisionnements en gaz 4
2.1.3.2 Contrats d'achat de gaz 6
2.1.3.3 Permis d'acheminement de l'énergie 6
2.1.3.4 Installations pipelinières 7
2.1.3.5 Marchés 7
2.1.3.6 Analyse des coûts et avantages 8

3. Décision 11

Annexes

I Modalités de la licence devant être délivrée à Pan-Alberta 13

Exposé et comparutions

RELATIVE À la Loi sur l'Office national de l'énergie et à ses règlements d'application; et

RELATIVE À une demande, en date du 21 mai 1987, dans sa version modifiée, présentée par Pan-Alberta Gas Ltd. visant à faire approuver une modification, un changement ou une variation de la licence d'exportation de gaz naturel GL-96, laquelle demande a été déposée sous le numéro de référence 1537-P23-9;

RELATIVE A l'ordonnance d'audience GH-1-88 délivrée par l'Office national de l'énergie.

DEMANDE ENTENDUE à Calgary, Alberta, les 22, 23 et 24 mars 1988.

DEVANT:

L.M.Thur	Membre présidant
R.B. Horner, c.r.	Membre
A.B. Gilmour	Membre

COMPARUTIONS:

F.R. Foran, c.r.	Pan-Alberta Gas Ltd.
A.L. McLarty	Association pétrolière du Canada
A.S. Hollingworth	Association des sociétés pétrolières indépendantes du Canada
A.A. Fradsham	Alberta and Southern Gas Co. Ltd.
L.E. Smith	Boundary Gas, Inc.
J.H. Farrell	The Consumers' Gas Company Ltd.
J. Lutes	Foothills Pipe Lines (Yukon) Ltd.
M.M. Peterson	Gaz Métropolitain, inc.
G.S. Thoms	Ressources Gulf Canada Limitée
J.H. Smellie	ICG Utilities (Ontario) Ltd.
C.R.Rich	Northwest Alaskan Pipeline Company
W.M. Smith D. Huard	Pacific Interstate Transmission Company

W.J. Hope-Ross B. Woods	Petro-Canada Inc.
K.J. MacDonald	ProGas Limited
P.M. Leier	PSR Gas Ventures Inc.
E.S. Decter	Shell Canada Limitée
W.M. Smith D.Huard	Southern California Gas Company
N.J. Schultz	Tennessee Gas Pipeline Company and Midwestern Gas Transmission Company
G. Pratte	Union Gas Limited
E.B. McDougall	Washington Natural Gas Company
A.R. Androsoff	Westcoast Transmission Company Limited
D. McLean	Western Gas Marketing Limited
S. McAllister	Commission de commercialisation du pétrole de l'Alberta
P.D. Morris	Ministère de l'Énergie de l'Ontario
J. Giroux	Procureur général du Québec
R. Graw D. Bursey	Office national de l'énergie

Chapitre 1
La demande

Dans une demande en date du 21 mai 1987, dans sa version modifiée, Pan-Alberta Gas Ltd. (Pan-Alberta, le demandeur) a demandé à l'Office national de l'énergie (l'Office) d'approuver, conformément à l'article 17 de la Loi sur l'Office national de l'énergie (la Loi), les modifications suivantes à la licence d'exportation de gaz naturel GL-96:

i) prorogation de 16 ans, du 31 octobre 1996 au 31 octobre 2012, de la durée de la licence;[1]

ii) augmentation de 45,6 milliards de mètres cubes du volume dont l'exportation est autorisée au cours de la durée de la licence, pour le porter à 73,6 milliards de mètres cubes; et

iii) modification des niveaux journaliers et annuels autorisés au cours des deux années 1994-1995 et 1995-1996, afin de supprimer la réduction[2] de ces niveaux.

Le gaz proposé à l'exportation continuerait d'être transporté par l'embranchement ouest du tronçon (étape I) du réseau de transport de gaz naturel de l'Alaska (construit au préalable); il serait exporté à partir de Kingsgate, en Colombie-Britannique, et vendu à Northwest Alaskan Pipeline Company (Northwest Alaskan). Northwest Alaskan revendrait ensuite le gaz à Pacific Interstate Transmission Company (PIT) qui en ferait la livraison à Southern California Gas Company (SoCal).

---

1 Au cours de sa déposition, Pan-Alberta a reconnu que la limite de 25 ans prévue dans les licences d'exportation, en vertu du paragraphe 85b) de la Loi, pourrait être dépassée si la prorogation de 16 ans proposée est acceptée. Par conséquent, elle a indiqué être disposée à accepter une nouvelle licence visant la période prorogée

2 La licence prévoit une réduction des niveaux d'exportation autorisés,journaliers et annuels, au cours des années 1994-1995 et 1995-1996, de 33 et de 66% respectivement.

Chapitre 2
Motifs de décision

Au cours de l'audience visant à étudier la demande de Pan-Alberta, l'Office a utilisé pour la première fois la méthode de calcul axée sur les conditions du marché établie dans les Motifs de décision rendus en juillet 1987 relativement à l'*Examen des méthodes de calcul des excédents de gaz naturel*.

2.1 Méthode de calcul axée sur les conditions du marché

Au cours du processus d'audience publique, l'Office examine les points suivants : les plaintes, s'il y a lieu, présentées en vertu du mécanisme d'intervention en fonction des plaintes; une évaluation de l'incidence des exportations déposée par le demandeur; et d'autres facteurs liés à l'intérêt public, notamment les réserves de gaz, la capacité de production, les installations pipelinières, les marchés et les avantages nets pour le Canada.

2.1.1 Méthode d'intervention en fonction des plaintes

La décision rendue en juillet 1987 par l'Office a prévu une méthode d'intervention en fonction des plaintes en vertu de laquelle un consommateur de gaz canadien peut utiliser le processus d'audience publique pour faire connaître son opposition à une exportation proposée en faisant valoir qu'il ne peut obtenir des approvisionnements additionnels en gaz, par voie de contrats, à des modalités semblables à celles prévues dans la demande d'exportation, y compris à des prix équivalents. Les intervenants qui, pour ces raisons, s'opposent à une demande doivent déposer une preuve pour appuyer leur cause. Si, après l'audience publique, l'Office juge les plaintes non fondées, il peut conclure, sous réserve d'autres considérations, que les approvisionnements destinés au marché canadien sont adéquats.

Si, par contre, les plaintes des consommateurs de gaz canadiens, jugées fondées par l'Office, n'ont pas été résolues, l'Office peut rejeter la demande ou reporter sa décision finale jusqu'à ce que l'occasion ait été donnée de corriger la situation.

En déterminant que la demande présentée par Pan-Alberta serait étudiée par voie d'audience, l'Office a rappelé aux parties intéressées, au paragraphe 3 de l'ordonnance d'audience GH-1-88, l'existence de la méthode d'intervention en fonction des plaintes. Aucune partie à l'instance n'a déposé de plainte même si, au cours de l'audience, le mécanisme d'intervention en fonction des plaintes a fait l'objet de discussions.

Trois sociétés de distribution locale (SDL) de l'est, Consumers' Gas Company Limited, Gaz Métropolitain, inc. et ICG Utilities (Ontario) Ltd., ont soutenu que la méthode d'intervention en fonction des plaintes ne leur convenait pas pour s'opposer à la demande d'exportation. Ces intervenants ont expliqué que l'exportation proposée ne devait pas commencer avant 1996 et que leurs contrats actuels de vente de gaz ne viendraient pas à échéance avant le milieu des années 90. Par conséquent, ils n'avaient pas encore commencé leurs négociations pour obtenir les approvisionnements dont ils auraient besoin après la date d'expiration de leurs contrats actuels et ne pouvaient, à ce moment-ci, déterminer s'il serait nécessaire de présenter une plainte. Les SDL se sont inquiétées du fait que s'il y avait matière, avant le milieu des années 90, à porter plainte, elles n'auraient plus l'occasion de le faire et ne disposeraient plus de moyens efficaces pour faire connaître leurs

préoccupations. Bien que la société Union Gas Limited ait proposé le report, jusqu'en juin 1988, de la décision afin d'accorder plus de temps pour la présentation de plaintes, aucun intervenant ne s'est opposé à la demande et plusieurs l'ont appuyée.

En réponse à cette préoccupation, Pan-Alberta a déclaré avoir tenté de vendre son gaz aux SDL de l'est, mais en vain, puisque ces sociétés ne voulaient pas passer dès maintenant des contrats à long terme visant les approvisionnements nécessaires après le milieu des années 90.

Selon l'Office, la méthode d'intervention en fonction des plaintes doit servir d'indicateur pour déterminer si les Canadiens peuvent acheter du gaz au mêmes modalités que celles offertes à un client à l'exportation. À cet égard, c'est aux consommateurs de gaz canadiens qu'il incombe de faire connaître leurs points de vue à l'Office au cours d'un forum public.

L'acheteur ultime de gaz de Pan-Alberta aux États-Unis, SoCal, cherche à obtenir un approvisionnement à long terme et il a passé des contrats pour satisfaire à ses besoins. SoCal essaie de passer dès maintenant des contrats pour satisfaire à ses besoins à partir de 1996. Selon l'Office, rien n'empêche en principe les acheteurs canadiens de faire de même et, s'ils ont décidé de ne pas le faire, ce n'est pas une raison valable pour demander à l'Office de reporter sa décision, ni une raison suffisante pour rejeter l'exportation. En outre, la décision de l'Office rendue en juillet 1987 énonce clairement qu'il faut permettre aux forces du marché de jouer et que, partant, c'est aux acheteurs canadiens qu'il incombe d'élaborer leur stratégie de négociation à la lumière des renseignements disponibles concernant les autres demandes visant les approvisionnements en gaz canadiens.

Relativement aux exigences prévues au titre de la méthode de calcul axée sur les conditions du marché, la province de Québec a proposé que l'Office établisse des lignes directrices applicables aux demandes présentées dans le cadre de la nouvelle méthode. D'autres intervenants ont soutenu que de telles règles générales pourraient s'avérer restrictives et incapables d'adaptation à l'évolution des circonstances et que chaque demande devrait être examinée selon sa valeur intrinsèque.

L'Office reconnaît que l'établissement de règles générales applicables à la méthode d'intervention en fonction des plaintes pourrait causer des problèmes inutiles. Il continuera de s'appuyer sur les lignes directrices établies dans sa décision rendue en juillet 1987 et examinera toute plainte en tenant compte des circonstances présentes au moment où la demande d'exportation est entendue.

2.1.2 Évaluation de l'incidence des exportations

L'évaluation de l'incidence des exportations (EIE) permet à l'Office de déterminer si une exportation proposée peut empêcher les Canadiens de satisfaire à leurs propres besoins énergétiques aux prix du marché. Le demandeur est tenu d'évaluer la capacité des producteurs de gaz naturel canadiens de satisfaire aux besoins en gaz au Canada et sur les marchés extérieurs, l'incidence de l'exportation proposée sur les prix du gaz naturel au Canada, et la capacité des consommateurs canadiens de modifier, si nécessaire, leurs habitudes de consommation d'énergie sans trop de difficultés.

Il incombe au demandeur de montrer à l'Office que l'exportation proposée ne causera vraisemblablement pas aux consommateurs canadiens de difficultés importantes lorsqu'ils voudront s'approvisionner aux prix courants du marché.

Pan-Alberta a présenté, comme partie intégrante de sa demande de licence d'exportation, une évaluation de l'incidence des exportations (EIE) portant sur les questions précisées dans la décision rendue en juillet 1987 par l'Office. Puisqu'il est impossible de déterminer avec précision l'incidence des volumes d'exportation visés par la demande sur les additions aux réserves et sur la production de gaz, elle a dressé trois scénarios de prix pour évaluer cette incidence. Pan-Alberta a conclu que les volumes à exporter étaient relativement peu considérables et que l'incidence nette des exportations sur les réserves de gaz au Canada serait probablement faible. Le demandeur a indiqué que l'augmentation des activités d'exploration et de mise en valeur aboutirait à une hausse des additions aux réserves équivalant à entre 60 et 100 % des volumes d'exportation visés par la demande.

Pan-Alberta a soutenu que, bien que les prix du gaz naturel seraient déterminés par certains facteurs des marchés des utilisateurs ultimes, tels les prix des combustibles concurrents et les coûts d'approvisionnement, la hausse des volumes d'exportation n'était pas suffisamment forte pour avoir une incidence appréciable sur les coûts d'approvisionnement étant donné qu'il ne serait pas nécessaire d'établir beaucoup de réserves, à un coût plus élevé, pour répondre à la demande additionnelle. Pan-Alberta a fait valoir qu'il était peu probable que les consommateurs de gaz canadiens aient à modifier leurs habitudes de consommation en raison de l'exportation proposée puisque l'incidence sur les prix du gaz exigibles des consommateurs canadiens serait probablement faible.

Les intervenants ont interrogé le demandeur au sujet des hypothèses retenues dans l'EIE, mais ils n'ont pas contesté les conclusions tirées.

L'Office partage la conclusion globale de Pan-Alberta selon laquelle le volume d'exportation proposé est peu condidérable par rapport aux besoins prévus en gaz naturel au Canada et sur les marchés d'exportation; même en étant pessimiste quant aux additions aux réserves ou à la conjoncture du marché, les volumes auront peu d'incidence sur la production globale, sur les prix du gaz naturel et sur les habitudes de consommation des Canadiens. L'Office juge peu probable que l'exportation proposée empêchera les Canadiens de satisfaire à leurs besoins énergétiques aux prix du marché.

2.1.3 Établissement de la conformité à l'intérêt public

Dans le cadre de sa méthode de calcul axée sur les conditions du marché, l'Office étudie d'autres facteurs qu'il juge pertinents pour déterminer si une exportation proposée est conforme à l'intérêt public national.

2.1.3.1 Approvisionnements en gaz

Pan-Alberta a fourni des estimations des réserves établies, faisant l'objet de contrats, devant servir à satisfaire à ses engagements existants et à desservir le marché d'exportation proposé. L'Office a analysé les approvisionnements du demandeur faisant l'objet de contrats et il a élaboré ses propres estimations des réserves de gaz restantes du demandeur faisant l'objet de contrats. La comparaison de ces estimations est présentée au tableau 1. Figurent également dans ce tableau les prévisions de Pan-Alberta relatives à la demande totale à laquelle elle s'est engagée en vertu de contrats, incluant la demande intérieure, les exportations autorisées et proposées et la provision de gaz utilisé comme combustible.

TABLEAU 1

Comparaison des estimations des approvisionnements dont dispose Pan-Alberta et des estimations de Pan-Alberta relatives à ses besoins pour répondre à la demande
($10^9 m^3$)

Estimations des approvisionnements dont dispose Pan-Alberta[1]	
Pan-Alberta	230,5
ONE	158,3
Estimation de la demande de Pan-Alberta[2]	
Pan-Alberta	154,8

1 Réserves établies restantes faisant l'objet de contrats au 31 décembre 1986.
2 Demande intérieure de Pan-Alberta plus les exportations autorisées et proposées.

Les estimations de l'Office relatives aux réserves sont considérablement moins élevées que celles du demandeur. Cet écart est attribuable à des différences dans l'interprétation de l'étendue des gisements, de la zone productrice nette et du facteur d'exploitation et également à la différence de méthodes de calcul des réserves de certains gisements particuliers. Toutefois, l'Office note que ses estimations des réserves faisant l'objet de contrats dépassent très légèrement les estimations de Pan-Alberta relatives aux engagements auxquels elle doit répondre en vertu de contrats passés avec les clients canadiens et étrangers.

La capacité de production correspond au taux auquel les réserves établies peuvent être produites. Les estimations de l'Office concernant la capacité de production de Pan-Alberta ont été calculées pour chaque gisement.

Les prévisions de l'Office relatives à la capacité de production associées aux réserves de Pan-Alberta faisant actuellement l'objet de contrats laissent supposer que la capacité de production sera insuffisante pour satisfaire à la demande à partir de 2005 et qu'il pourrait même se produire une légère pénurie plus tôt. D'après l'évaluation de Pan-Alberta, dont les techniques d'analyse sont semblables à celles de l'Office, la capacité de production sera suffisante pendant toute la période de prorogation proposée. Cette divergence est attribuable à l'écart entre les estimations des réserves faisant l'objet de contrats pour Pan-Alberta figurant au Tableau 1 ci-dessus.

Pan-Alberta a déclaré que, si la capacité de production associée aux réserves faisant actuellement l'objet de contrats était insuffisante pour satisfaire à ses engagements, elle s'adresserait en premier à ses fournisseurs actuels pour obtenir du gaz additionnel et, par la suite, si nécessaire, elle s'efforcerait d'acquérir le reste auprès d'autres fournisseurs de gaz approvisionnant des sociétés pipelinières.

L'Office est d'avis que l'insuffisance dans la capacité de production qui, selon elle, devrait survenir vers la fin de la période de la licence proposée se produira à une période suffisamment lointaine pour

permettre de prendre des mesures correctives sous forme d'un accroissement des activités d'exploration et de mise en valeur de l'industrie, ce qui ouvrirait des possibilités d'achat à Pan-Alberta.

2.1.3.2 Contrats d'achat de gaz

Le demandeur a déclaré qu'il renégociait ses contrats d'approvisionnement en gaz afin d'en prolonger la durée pour la faire correspondre à celle proposée pour la licence GL-96, ce qui lui assurerait des réserves disponibles pendant toute la durée de prorogation de la licence demandée.

Pan-Alberta a indiqué qu'elle détenait environ 1200 contrats d'achat de gaz avec quelque 420 producteurs et que ses approvisionnements en gaz étaient acquis en vertu de deux programmes d'achat. Le contrats dans le cadre du programme d'achat initial (gisement I), évalué par Pan-Alberta à 11 % de ses possibilités de livraison existantes, comportant une date d'expiration fixée au 31 octobre 2002. À l'expiration de ces contrats, le gisement I aura été en production pendant quelque trente années et le demandeur a déclaré qu'il achèterait à ce moment-là tout gaz restant.

Les contrats d'approvisionnement en gaz dans le cadre du deuxième programme d'achat (gisement II) comportent des dates d'expiration initiales commençant dès le 31 octobre 1995, reconduites annuellement par la suite jusqu'à ce qu'une partie résilie un contrat en envoyant un avis préalable d'un an. Pan-Alberta a indiqué qu'elle avait signé ou établi des ententes de principe avec la plupart de ses producteurs en vue de proroger la période de ses contrats jusqu'au 31 octobre 2012. Le demandeur s'attend à ce que d'ici la fin du deuxième trimestre de 1988, des contrats visant tout le gaz du gisement II et couvrant la nouvelle période seront établis.

Pan-Alberta a indiqué que les clauses de paiement obligatoire ont été retirées des contrats d'achat de gaz et remplacées par des dispositions permettant aux producteurs, sur présentation d'un avis préalable d'un an, de rompre leurs contrats d'approvisionnement si Pan-Alberta ne respecte pas les niveaux de rendement minimaux. Les contrats prévoient également que Pan-Alberta ne passera pas de nouveaux contrats d'approvisionnement en gaz avec d'autres parties tant que les quantités prises au prorata en vertu de ses contrats passés avec ses fournisseurs existants n'auront pas atteint un certain niveau.

2.1.3.3 Permis d'acheminement de l'énergie

Pan-Alberta a reçue l'approbation provinciale pour regrouper les permis d'acheminement PA 85-1 et PA 85-2 sous GR 87-236. Selon elle, son permis d'acheminement existant, qui vient à échéance le 31 octobre 1997, lui permet d'acheminer environ 150 milliards de mètres cubes de gaz. L'Office de conservation des ressources énergétiques de l'Alberta (OCREA) doit toujours rendre sa décision concernant la demande présentée par Pan-Alberta en vue d'accroître le volume et la durée du permis d'acheminement regroupé.

L'Office reconnaît que les permis d'acheminement provinciaux existants de Pan-Alberta ne répondent pas à ses besoins globaux, y compris ses besoins relatifs aux exportations proposées. Toutefois, même en ne tenant pas compte de la demande actuellement à l'étude devant l'OCREA, l'Office a établi à sa satisfaction que Pan-Alberta détient actuellement l'autorisation provinciale pour les premières années de l'exportation proposée.

2.1.3.4 Installations pipelinières

Le gaz à exporter serait transporté en Alberta par la Corporation albertaine NOVA (NOVA) pour être livré, à partir de James River, en Alberta, au réseau de Foothills (en Alberta) qui, à son tour, livrerait le gaz au réseau de Foothills (au sud de la Colombie-Britannique) pour son transport jusqu'à la frontière internationale à Kingsgate, en Colombie-Britannique. Les gazoducs de Foothills constituent l'embranchement ouest du tronçon construit au préalable et desservent exclusivement les marchés d'exportation. Aucune installation additionnelle ne serait nécessaire tant sur le réseau de NOVA que sur celui de Foothills pour transporter les quantités proposées à l'exportation.

Pan-Alberta a présenté des lettres d'intention concernant le service de transport sur les réseaux pipeliniers de NOVA et de Foothills.

Aux États-Unis, le gaz serait transporté sur le Western Delivery System du réseau de transport de gaz naturel de l'Alaska. À partir de Kingsgate, le gaz est expédié par PIT sur le réseau de Pacific Gas Transmission (PGT) jusqu'à Stanfield, en Oregon, pour être livré à Northwest Pipeline Corporation (Northwest). Northwest transporte le gaz à partir de Stanfield jusqu'à Ignacio, au Colorado, point à partir duquel Northwest livre des quantités équivalentes à El Paso Natural Gas Company (El Paso) pour que le gaz soit transporté jusqu'à une interconnection existante avec le réseau de SoCal à la frontière séparant l'Arizona de la Californie. C'est à partir de ce point que PIT vend le gaz à SoCal. Aucune nouvelle installation pipelinière ne serait nécessaire pour transporter les quantités proposées à l'exportation.

2.1.3.5 Marchés

À l'appui de sa position, Pan-Alberta a déposé une preuve selon laquelle les aspects démographiques, réglementaires et concurrentiels du marché du sud de la Californie justifient la prorogation de la licence d'exportation GL-96 jusqu'au 31 octobre 2012.

Le gaz exporté par Pan-Alberta en vertu de la licence GL-96 est destiné au marché de SoCal, le plus important distributeur de gaz aux États-Unis, desservant plus de quatre millions de clients résidentiels, près de 190 000 clients commerciaux et environ 30 000 clients industriels et grossistes dans sa région de concession comprenant les douze comtés les plus méridionaux de la Californie. Les clients grossistes de SoCal sont la société San Diego Gas and Electric Company et la ville de Long Beach.

Des témoins ont décrit, au nom de Pan-Alberta, comment la California Public Utilities Commission (CPUC) avait élaboré une nouvelle structure réglementaire destinée aux services publics de gaz et comment, à partir du 1er mai 1988, le marché du gaz de la Californie serait réparti en deux secteurs : captif et non captif. Les clients du marché captif se composent principalement de résidences, de commerces et de petites industries, dont la priorité est élevée, tandis que ceux du marché non captif sont composés de grandes industries et de services publics d'électricité. Les clients captifs recevront un service public groupé classique alors que les clients non captifs pourront choisir parmi différents services séparés comprenant des services d'approvisionnement, de transport et de stockage limité de gaz. À compter du 1er mai 1988, environ 95 % du marché captif de SoCal achètera le gaz directement du distributeur.

Pan-Alberta a indiqué que la CPUC avait précisé les trois principaux objectifs visant les approvisionnements du marché captif: la sécurité des approvisionnements, la stabilité des prix et la

réduction des coûts du gaz. Le demandeur a soutenu qu'en raison de la nature du marché captif et des incertitudes futures liées à l'achat de gaz sur le marché du disponible, SoCal avait déterminé que la sécurité des approvisionnements constituait l'objectif primordial lorsqu'il s'agit d'approvisionner son marché captif. Par conséquent, Pan-Alberta a déclaré que SoCal et PIT essayaient dès maintenant de s'assurer des approvisionnements garantis grâce à des réserves de gaz affectées en exclusivité et à des ententes de transport garanties jusqu'en 2012.

En tenant compte de ces facteurs et d'autres facteurs réglementaires et commerciaux, Pan-Alberta considère que ce marché offre dès maintenant des occasions de ventes futures. Les témoins de SoCal ont indiqué que, s'ils ne pouvaient obtenir dès maintenant des approvisionnements canadiens à long terme, ils seraient obligés de négocier avec d'autres fournisseurs américains.

La tarification prévue dans le contrat existant, qui sera également utilisée pour l'exportation proposée, prévoit une structure des prix liés à la demande et au produit, le coût du produit étant souple afin de tenir compte de l'évolution du marché. Pan-Alberta a noté que ces producteurs appuyaient ces conditions contractuelles.

Pan-Alberta a également indiqué que la prorogation de la licence GL-96 reporterait l'entrée en vigueur du barème de dépréciation du tronçon de Foothills construit au préalable qui, autrement, entrerait en vigueur le 31 octobre 1992. Sans cette prorogation, le taux de dépréciation courant de 4 % approcherait 15 %, ce qui se traduirait par des taux de transport plus élevés. Pan-Alberta a ajouté qu'en réalité, la date d'entrée en vigueur du barème de dépréciation serait probablement avancée au 31 octobre 1990 si la prorogation n'était pas approuvée. En effet, au taux où les quantités sont actuellement prises en vertu de la licence GL-96[1], le volume prévu pour la durée de la licence s'épuiserait probablement en 1994 et, sans la prorogation, Pan-Alberta serait obligée de demander à l'Office d'avancer la date d'entrée en vigueur du barème de dépréciation.

L'Office partage l'opinion de Pan-Alberta selon laquelle la société a actuellement l'occasion de s'assurer la position de fournisseur à long terme du marché captif de SoCal jusqu'en 2012. L'Office reconnaît également que les producteurs de Pan-Alberta appuient le maintien des modalités contractuelles existantes jusqu'en 2012. Dans le passé, le contrat de Pan-Alberta pour la vente de gaz à Northwest Alaskan à des fins de revente finale à SoCal a permis aux producteurs de bénéficier d'un taux de prise élevé par rapport à ce qu'offraient la plupart des autres contrats de vente de gaz. De plus, l'Office admet que la prorogation de la licence GL-96 assurera des taux de dépréciation plus favorables tant à Foothills qu'à PIT, ce qui, en retour, se traduira par des prix du gaz plus compétitifs pour le marché captif de SoCal et des rentrées nettes plus élevées pour les producteurs de Pan-Alberta.

2.1.3.6 Analyse des coûts et avantages

Le demandeur a présenté une analyse des coûts et avantages sociaux des ventes d'exportation de gaz additionnelle proposée. Cette étude avait pour but d'évaluer les avantages économiques de l'exportation proposée pour l'ensemble du Canada.

---

[1] En vertu d'une modification de la licence ayant pris effet le 27 février 1986, Pan-Alberta a été autorisée à exporter jusqu'à 1 700 000 mètres cubes (60 millions de pieds cubes) par jour en plus des niveaux journaliers précédemment autorisés.

Dans le Tableau 2 figurent les résultats de l'analyse des coûts-avantages présentée par Pan-Alberta; cette analyse a été faite en supposant un taux d'actualisation réel de 8 %. Les scénarios de prix bas et élevé cadrent avec le "scénario de prix bas" et le "scénario de prix élevé" indiqués dans le rapport de l'Office, en date d'octobre 1986, intitulé *l'Énergie au Canada : Offre et demande, 1985-2005*. Selon le scénario de référence de Pan-Alberta, établi d'après les prévisions contenues dans le 1986 California Gas Report, les prix à l'exportation du gaz s'élèveraient à 2,25 $ le GJ ($ de 1986) en 1995 et se stabiliseraient à 2,93 $ le GJ en 2005. La trajectoire des prix se situe entre les projections ayant trait au scénario de prix élevé et au scénario de prix bas établis par l'Office (1986). Dans tous les scénarios, les revenus bruts tirés des sous-produits de gaz représentaient 25 % de la valeur de la production du gaz associée aux exportations. Comme nous l'avons déjà indiqué, il n'est pas nécessaire de procéder à de nouvelles immobilisations pour permettre l'exportation des volumes proposés.

Selon les résultats d'un test de conformité réalisé en utilisant un taux d'actualisation réel de 10 %, les avantages sociaux nets s'élèveraient à 169 millions de dollars, 451 millions de dollars et 913 millions de dollars ($ de 1986, actualisé jusqu'en 1987), pour le scénario de prix bas, le scénario de référence et le scénario de prix élevé, respectivement. Si les volumes d'exportation étaient inférieurs à ce qui a été prévu, les coûts bruts et les avantages bruts diminueraient, approximativement dans le même rapport, puisqu'une très importante partie des coûts varie en fonction de ces valeurs.

Tableau 2

Analyse des coûts-avantages de la demande de Pan-Alberta pour l'ensemble du Canada : taux d'actualisation de 8%
(en millions de dollars de 1986, actualisé justqu'en 1987)

	Scénario de prix bas	Scénario de référence	Scénario de prix élevé
Avantages			
Exportations de gaz	959,5	1246,9	1690,7
Ventes de sous-produits	239,9	311,7	422,7
Total	1199,4	1558,6	2113,4
Coûts			
Coûts de production	372,6	372,6	372,6
Coûts de transport	36,3	41,9	50,5
Coûts d'utilisation	605,1	574,0	525,9
Total	**1014,0**	**988,5**	**949,0**
AVANTAGES SOCIAUX NETS	**185,4**	**570,1**	**1164,4**

Le demandeur a soutenu que les importants avantages nets à tirer de l'exportation proposée montrent que l'exportation est dans l'intérêt économique du Canada.

Aucun intervenant n'a contesté le caractère raisonnable des résultats de l'analyse des coûts-avantages présentée par le demandeur et aucun n'a soutenu que l'exportation proposée ne rapporterait pas d'avantages économiques nets au Canada.

L'Office remarque que ces résultats supposent implicitement que, sans ce projet, la seule autre utilisation du gaz serait de servir à alimenter ultérieurement la consommation intérieure (dont la valeur est indiquée dans les "coûts d'utilisation"). Dans la mesure où d'autres utilisations de ce gaz existaient et avaient une valeur courante nette positive, il y aurait lieu de réduire en conséquence la valeur courante nette pertinente de la demande de Pan-Alberta.

L'Office reconnaît qu'il se peut que les circonstances changent et deviennent moins favorables que ne le prévoit l'analyse. Toutefois, à la lumière des méthodes d'établissement des prix axées sur les conditions du marché régissant l'exportation proposée et parce qu'aucune nouvelle installation de transport n'est nécessaire pour effectuer les exportations, l'Office a établi à sa satisfaction que ce projet devrait rapporter d'importants avantages économiques au Canada.

Chapitre 3
Décision

L'Office a décidé d'accéder à la demande de Pan-Alberta et de recommander la délivrance de la licence d'exportation de gaz nécessaire. Même si, dans sa demande, Pan-Alberta n'a pas sollicité de nouvelle licence, elle a reconnu que la limite de vingt-cinq années prévue pour les licences d'exportation, en vertu de l'article 85 de la Loi, serait dépassée si une prorogation de seize années de la licence GL-96 étaient acceptée et que, dans ces circonstances, elle accepterait une nouvelle licence. De plus, la licence GL-96 prévoit actuellement une réduction des niveaux journaliers et annuels autorisés au cours de deux années 1994-1995 et 1995-1996, et Pan-Alberta a demandé que la licence soit modifiée afin d'enlever cette réduction et de la remplacer par des niveaux maximaux applicables au cours des autres années en vertu de la licence.

Plutôt que de modifier et proroger la licence existante et ensuite, de délivrer une nouvelle licence applicable jusqu'à la fin de la période proposée, l'Office a décidé d'abroger la licence GL-96 à compter du 31 octobre 1988 et de délivrer une nouvelle licence couvrant la période comprise entre le 1er novembre 1988 et le 31 octobre 2012. La nouvelle licence incorporera les modalités demandées par Pan-Alberta ayant trait aux niveaux maximaux autorisés, journaliers et annuels, à la quantité totale dont l'exportation est autorisée au cours de la durée de la licence et à la durée de la licence. L'Annexe I comporte les modalités de la nouvelle licence.

L'Office note que la nouvelle licence doit avoir été approuvée par le gouverneur en conseil avant d'entrer en vigueur.

L'Office a tenu compte, dans sa décision, d'un certain nombre de questions liées à la demande. Il est à noter que, pour la première fois, l'Office a utilisé la méthode de calcul axée sur les conditions du marché pour l'évaluation des demandes de licence d'exportation de gaz. Même si, en vertu de cette méthode, les utilisateurs de gaz naturel canadiens peuvent s'opposer à une demande d'exportation, aucune plainte n'a été reçue et pratiquement aucune partie ne s'est opposée à la demande de Pan-Alberta. Dans l'évaluation de l'incidence des exportations qu'elle a déposée, Pan-Alberta conclut qu'en raison de l'importance relative du volume d'exportation proposé, l'incidence éventuelle de l'exportation sur la production totale, les prix du gaz et les habitudes de consommation des Canadiens serait peu considérable.

Pan-Alberta a également déposé une analyse des coûts-avantages montrant que l'exportation proposée produirait d'importants avantages économiques au Canada. De même, le demandeur a montré que ses ventes antérieures sur le marché américain avaient été effectuées selon un facteur de charge élevé, ce qui s'était traduit par des rentrées nettes intéressantes pour les producteurs de l'Alberta, et que cette tendance se poursuivrait vraisemblablement au cours de la période de prorogation de l'exportation proposée. De plus, Pan-Alberta a indiqué que si la période de prorogation de la licence était acceptée, cela se traduirait par de meilleurs taux de transport au Canada et aux États-Unis du fait du report de la date d'entrée en vigueur du barème de dépréciation.

L'Office est d'avis que la nouvelle licence assurera des ventes permanentes selon des facteurs de charge élevés sur un marché à l'exportation qui s'est avéré fiable pour le gaz canadien. L'Office reconnaît que la nouvelle licence de Pan-Alberta est avantageuse pour les expéditeurs dont le gaz est

acheminé par le tronçon construit au préalable parce qu'elle permet de reporter la date d'entrée en vigueur du barème de dépréciation, réduisant ainsi la nécessité d'augmenter les taux de transport. En ce qui trait à la question du caractère adéquat de la capacité de production associée aux réserves de Pan-Alberta faisant l'objet de contrats au cours des dernières années du projet, l'Office accepte l'évaluation du demandeur portant sur la façon dont il traiterait la situation si elle se produisait.

Après étude de ces questions et d'autres questions examinées à l'audience, l'Office conclut que la délivrance d'une licence d'exportation à Pan-Alberta, selon les dispositions demandées, est dans l'intérêt public canadien.

L.M. Thur
Membre présidant

R.B. Horner, c.r.
Membre

A.B. Gilmour
Membre

Ottawa, Canada
Juin 1988

Annexe I
Modalités de la licence devant être délivrée à Pan-Alberta

1. La durée de la licence s'étendra du 1er novembre 1988 au 31 octobre 2012.

2. La quantité de gaz pouvant être exportée en vertu de la présente licence ne doit pas dépasser:
   a) pour la période comprise entre le 1er novembre 1988 et le 31 octobre 2012, 7 478 600 mètre cubes au cours d'une journée quelconque;

   b) 2 488 300 000 mètres cubes au cours de toute période de douze mois consécutifs se terminant un 31 octobre; ou

   c) 59 719 200 000 mètres cubes au cours de la durée de la licence.

3. À titre d'écart admissible, la quantité pouvant être exportée, en vertu de la présente licence, par le détenteur de la licence au cours de toute période de 24 heures peut dépasser de 2 % les limites journalières imposées aux termes de la modalité 2.

4. Le gaz devant être exporté en vertu de la présente licence doit être livré à un point d'exportation près de Kingsgate, en Colombie-Britannique.